

Bergen, 07. Sep. 2025

Klima og miljødepartementet

Høringssvar til Ekspertgruppens rapport om sirkulære virkemidler

Innledning

Bergen Næringsråd er positive til at rapporten “Ikke rett frem” fra Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter løfter frem sirkulærøkonomi som en viktig del av omstilling, verdiskaping og beredskap.

Bergen Næringsråd vil trekke frem utredningens poeng om at EU går foran i utviklingen i regelverk som fremmer sirkulære løsninger. Det foreligger allerede regelverk fra EU som vil være aktuelt å gjennomføre i EØS-avtalen, og mer er på vei. Raskere gjennomføring av disse i norsk regelverk er et viktig tiltak for å få fart på omstillingen og for å sikre gode rammevilkår for norsk næringsliv i det europeiske markedet.

Samtidig som vi støtter hovedretningen i rapporten vil vi peke på noen punkter som vi mener bør styrkes i videre oppfølging.

Generelt vil vi peke på at forenkling og gjennomføringskraft sirkulærøkonomien må ikke drukne i nye lag med regelverk, rapporteringskrav og byråkrati. Virkemidler og ordninger må være enkle å ta i bruk for bedrifter og kommuner for at det skal få en ønsket effekt.

Industrien og næringslivet må ha forutsigbare og langsiktige rammer for investeringer i sirkulære løsninger. Politisk uforutsigbarhet og kortsiktige ordninger innebærer risiko og undergraver viljen til å satse.

For å stimulere til økte investeringer i sirkulære teknologier og produksjonsprosesser må virkemiddelutformingen være stabil og langsiktig. Det bør gjennomføres en virkemiddelgjennomgang for å sikre at det finnes gode støtteordninger som utløser privat og offentlig kapital, for å ta i bruk allerede eksisterende forskning, og for å bidra til at prosjekter blir utviklet, kommersialisert og løftet ut av «dødens dal» mellom utvikling og markedsgjennomslag.

Kapitel 8: Temaer på tvers

8.2 Standarder

Bergen Næringsråd støtter utvalgets anbefaling om at det utvikles flere bransjevis- og nasjonale standarder som kan fremme utviklingen av en sirkulær økonomi, bl.a. knyttet til oppfyllelse av regelverk, til oppskalering av nye sirkulære løsninger, og til kunnskapsutvikling.

En forutsetning for å lykkes er at man deler data i alle ledd i verdikjedene – på en måte som lar de andre aktørene verifisere og spore. Her er det nødvendig at standardene er like. Å dele data koster, og kan fort bli nedprioritert fordi gevinsten ligger noen år fram i tid. Det er derfor nødvendig å etablere felles metoder for kartlegging og deling data.

8.3 Offentlige anskaffelser

Offentlige innkjøp kan utgjøre en forskjell pga det store, jevne innkjøpsvolumet i svært mange verdikjeder. Krav som stilles og evalueringsmodeller som brukes påvirker i sterk grad hvordan leverandørene utvikler seg.

Rapporten løfter frem at offentlige anskaffelser er et særlig viktig virkemiddel i bygg-, anleggs- og eiendomsnæringen. Vi vil understreke at offentlige anskaffelser også kan påvirke stort innenfor flere andre verdikjeder, eksempelvis tekstil, plast og elektronikk. Pkt. 3 i kapittel 13 om anbefalinger knyttet til offentlige anskaffelser i BAE-næringen (at vurderingskriterier i større grad skal vektlegge sirkularitet) kan med fordel gjøres gjeldende for alle relevante verdikjeder som en generell anbefaling.

For å bidra til å øke farten på utviklingen mot mer sirkulær økonomi kan det i enda større grad:

- Stilles krav ifm anbudsprosesser og ved inngåelse av avtaler
 - o Spesifiser minimumskrav mht sirkularitet til produkter og løsninger/tjenester ved offentlige anskaffelser
 - o Ta i større grad inn LifeCycleCost som evalueringskriterie og utvid – om mulig - omfanget av en anskaffelse til å inkludere flere deler av verdikjeden
 - o Oppfordre/motivere leverandører til å tilby innovative produkter og tjenester som gir høyere sirkularitet
 - o Åpne for/gjøre det lettere for at start ups og mindre leverandører med nye, sirkulære forretningsmodeller kan delta i anbudskonkurranser – og/eller inngå samarbeidsavtaler med offentlige innkjøpsorganisasjoner
 - o Tillat alternative tilbud – ikke detaljspesifiser på gammel teknologi - fokuser på funksjon og ytelse som kan åpne for nye forretningsmodeller
 - o Bruk grad av sirkularitet som et evalueringskriterie
- Etabler strengere intern behovsverifisering i forkant av innkjøpsbeslutninger/avrop/bestilling for å redusere forbruk, eksempelvis:
 - o Skape interne «låneordninger» på tvers av avdelinger og enheter
 - o Finne ordninger som øker gjenbruk før ny bestilling
 - o Reguler og/eller gi incentiver for større grad av reparasjon og tilpasning av utstyr.
- DFØ bør bidra med nettverksbygging, veiledere og kompetansetiltak for å sikre raskest mulig kompetanseutvikling for offentlige innkjøpere. Kravstilling i anbud og evalueringsmetodikk er vesentlige tema å øke kompetanse på.

- Hovedregelen i anskaffelsesregelverket om at klima- og miljøhensyn skal vektes med 30% kan erstattes med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, men oppdragsgiver må begrunne hvorfor det å stille krav har en bedre effekt på klima og miljø, enn å evaluere og vekte med 30%. Dette skaper et hinder for tydelige krav til sirkulære verdikjeder - her kunne det vært gjort endringer i regelverket for å gjøre det lettere å bruke andre - mer spisse - krav som fokuserer tydelig på sirkularitet. Et tydelig, likestilt valg mellom alternative metoder i regelverket ville vært bedre. Anskaffelsesutvalget anbefaler for øvrig å fjerne 30-prosentkravet fordi det kan være mindre effektivt enn å lage gode vurderingskriterier/evalueringskriterier. Dette virker fornuftig.
- I rapportens vurderinger om offentlige anskaffelser, ref. punkt 8.3.3, pekes det på faren ved at fokus på klimaeffekter kan fremme valg av nye produkter og råstoff fremfor sirkulære alternativer fordi markedet er mye mindre og transportbehovet blir større, og at det er risiko for å premiere løsninger med mer primære materialer og lite transport. Utfordringen her er vel helst at klimaregnskap pr produkt og materialer ikke er gode nok. Dette peker på viktigheten av å gjøre stadig bedre vurderinger av reelle utslipp av CO₂e for forskjellige produkter og verdikjeder. Arbeidet som Miljødirektoratet gjør med å etablere gode klimafaktorer for forskjellige materialer må ha høyt fokus.

8.4 Industriell symbiose:

Vi støtter anbefalingen om at arbeidet med å kartlegge og identifisere ressursstrømmene for å utvikle industriell symbiose og økt sirkularitet styrkes, og at disse dataene deles. Deling av data om et produkts materialer, livsløp og ytelse er nødvendig for å lykkes med industriell symbiose, og kan bidra til å identifisere muligheter for samarbeid og utvikling av industrielle symbioser på tvers av bransjer og regioner.

For å sikre effekt av virkemidlene i praksis, må de utformes slik at de kan tilpasses regionale forutsetninger og støtte opp om utvikling av allerede eksisterende regionale verdikjeder og symbioser. Da det er ulike naturgitte forutsetninger ulike deler av landet er det nødvendig at den nasjonale politikken gir rom for regionalt tilpassede løsninger.

Vestland har næringer og verdikjeder som er avgjørende nasjonalt, som maritim industri, havbruk og karbonfangst/-lagring. Samtidig er ikke disse alltid en del av EU sine prioriteringer. Her må staten spille en aktiv rolle for å få på plass løsninger som tilrettelegger for sirkulærøkonomi.

Vi støtter utvalgets anbefaling om at relevante regelverk gjennomgås for å identifisere reguleringer som hindrer bærekraftig utnytting av ressurser fra annen produksjon. I tillegg bør etablerte ordninger i ulike sektorer brukes for å minimere markedssvikten og stimulere til utviklingen av sirkulære verdikjeder. Risikoavlastning er viktig i en etableringsfase, og spesielt da for å redusere "first mover disadvantage".

Vi vil støtte anbefalingen om at virkemiddelapparatet må vektlegge forutsigbarhet og tilrettelegge for at næringslivet kan legge langsiktige strategier ved utvikling av nye sirkulære verdikjeder og industrielle symbioser. Virkemiddelapparatet må kunne tilpasse seg de nye nasjonale målsetningene raskere.

Den nasjonale satsningen på missions med mål om 100 nye industrielle symbioser må også ha tilskuddsordningene for å igangsette utviklingen av symbioser og sirkulære verdikjeder. Slike initiativ lykkes best når det ledes av en nøytral tredjepart, og ikke enkeltsekskaper. Symbioseselskapene har de de hatt stor suksess med i Sverige og Danmark.

Vi mener det regionale samfunnsoppdraget for industriell symbiose hvor alle fylkeskommunene deltar med Innovasjon Norge, Siva og Forskingsrådet, bør videreutvikles og brukt som modell for hvordan man kan mobilisere bredt og gjennomføre strukturelle endringer i næringslivet. Her vil vi løfte frem det flotte arbeidet som har blitt gjort med å koble grønne hubber gjennom Grøn Region Vestland.

8.5 Delingsøkonomi

Rapporten framhever at deling og delingsøkonomi kan redusere ressursbruk og bidra til sirkulær økonomi, men at dette krever oppdatert regelverk (forbrukervern, personvern). Internasjonale standarder er under utvikling, og Norge planlegger et samfunnsoppdrag der deling er en nøkkelkomponent.

Samfunnsoppdraget peker på en tidshorisont mot 2035. Vi vil understreke viktigheten av at arbeidet kommer i gang og at ambisjonene kvantifiseres, ettersom tjenestemodeller sikrer at produkteier har et helt annet utgangspunkt for å ivareta produkt (og emballasje) med tanke på levetidsforlengelse, volumeffektivitet og retur (avfallshåndtering, resirkulering, etc.).

8.9 Utdanning og kompetanse

Vi er enig i at utdanning og forskning er viktige drivkrefter for utvikling av nødvendig kunnskap i omstillingen av Norge.

For at høyere utdanning skal kunne yte et solid bidrag innenfor undervisning, bør sirkulær økonomi inngå i planer og læringsbyttebeskrivelser (kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse) på studieprogramnivå innenfor utdanning, etter- og videreutdanning (livslang læring). I praksis bør definisjoner og prinsipper for å tenke mer sirkulært generelt og sirkulærøkonomisk spesielt inngå i alle studieprogram siden det ideelt sett bør være en integrert del av hvordan samfunnet driftes framover.

Videre er det naturlig å koble opp mot måloppnåelse for samfunnsoppdraget for sirkulær økonomis hovedmål og tre delmål, samt de prioriterte syv verdikjeder og tema på tvers i rapporten «Ikke rett fram».

Kapittel 9: Plast

Bergen Næringsråd støtter målet om å øke materialgjenvinningen av plastemballasje og øke tilgangen på sekundær råvare. Vi støtter utvalgets syn på at differensiert avgift på plastemballasje med og uten materialgjenvunnet plast vil bidra til å øke gjenvinning og gjenbruk, og redusere avfall og uttak av nye ressurser. Vi vil samtidig understreke viktigheten av at den reduserte avgiften på plastemballasje som inneholder materialgjenvunnet plast, vil være tilstrekkelig slik at det totale avgiftsnivået for bedriftene ikke blir for høyt.

Pantesystemet

Det er positivt at PPWR (emballasjeforordningen) foreslår at alle EUs medlemsland skal innføre pant- og retursystemer, slik vi allerede har i Norge og Norden. Vi er imidlertid bekymret for at krav om ombruk kan påvirke den svært vellykkede panteordningen i Norge negativt.

For pantesystemer som i dag allerede har høye innsamlingstall og som resirkulerer alt innsamlet materiale, vil en obligatorisk gjenbrukskvote for tradisjonelt ombruk av flasker medføre store omlegginger i alle ledd av verdikjeden: Produksjon, distribusjon, handelsledd og resirkuleringsindustrien. Det innebærer at Norge, som samler inn 98 % av drikkevareemballasjen, og resirkulerer alle flasker og bokser som pantes, risikerer at vårt

gode velfungerende pantesystem og bedriftene i hele verdikjeden påføres store investeringer med negativ miljøeffekt som resultat.

Vi mener derfor at det må gis rom for nasjonale tilpasninger og løsninger innenfor forslaget til ny emballasjeforordning, slik at konsekvensene ikke blir negative for allerede velfungerende markeder.

EUs emballasjeforordning (PPWR) kan i verste fall fremtvinge en gjeninnføring av «vaskeflasker» i Norge.

- Klimagassutslippene øker med vaskeflasker fordi vaskeflasker tar større plass, samt krever kasser og brett som tar plass.
- Vaskeflasker er tyngre: Plastflasker som skal vaskes er tykkere og derfor 50-60 % tyngre enn dagens flasker. For øl må aluminiumsbokser som veier svært lite byttes ut med tunge glassflasker som veier 24 ganger så mye.
- Antall mil og timer emballasjen er på veien øker fordi logistikken med transport til og fra sorteringsanlegg, vask og produksjonsanlegg er mye mer kompleks.

Materialbruken øker med vaskeflasker fordi:

- Vaskeflasker i plast må være tykkere enn dagens flasker.
- Håndteringen og transporten krever økt bruk av kasser og brett i plast.
- Det trengs et enormt bufferlager for å ta høyde for høysesong, der man kan trenge 60 % flere flasker sammenlignet med lavsesong.

Spesifikt for plast viser nye beregninger at et system med vaskeflasker, sammenlignet med et system basert på resirkulering, binder opp dobbelt så mye plast, øker forbruket av plast med 25 % og øker vann- og kjemikaliebruk. Dette innebærer også økt påslipp på det lokale avløpsnettet.

Vurderingene underbygges av flere faglige studier, senest en livssyklusanalyse gjort av Norsk institutt for bærekraftsforskning (NORSUS), modelleringer gjort av Norsk regnesentral, samt en artikkel basert på livssyklusanalysen som har gått gjennom fagfellevurdering og er publisert i «Journal of Cleaner Production».

Kapittel 13, Bygg og anlegg

Bergen næringsråd støtter intensjonen bak design for demontering i TEK17. Det er imidlertid over tid blitt svært omfattende og begrensende krav i byggeforskriften. Gjennomføring av dette må gjøres på en måte som ikke gir en ytterligere vesentlig kostnadsøkning for prosjekt.

I lys av det underutviklede markedet som rapporten beskriver godt er det nødvendig å først fjerne hindringer gjennom å gi større adgang til gjenbruk og støtte opp om ombrukssentraler.

På sikt kan regulatoriske virkemidler som for eksempel krav til en konkret andel brukte byggevarer i nye bygg, ombygginger og renoveringer, vurderes i en slik strategi, men vår vurdering er at man først må gjøre dagens regelverk mer fleksibelt for bruk av brukbare, «gamle» materiale.

Vi støtter anbefalingen om å digitalisere og tilgjengeliggjøre data om ombrukskartlegginger og avfallsplaner. Skal vi klare få effektivitet i ombruksekonomien må vi ha oversikt og standardiserte data.

Strategien må komme raskt, og det trengs ekstra innsats for å få logistikken rundt ombruk til å få støtte i den perioden det tar før denne blir industrialisert, effektiv og konkurransekraftig mtp oppstrøms varelogistikk. Som

en del av denne strategien bør kommunene se hvordan de kan bistå til å få opp ombrukshaller for byggevarer i samarbeid med næringslivet.

Kapittel 14 Bioressurser

Samfunnsoppdrag sirkulærøkonomi bør sees i sammenheng med samfunnsoppdrag bærekraftig fôr. Skal Norge lykkes med disse to satsningene må insentiver koordineres. Etablering av en ny industri for forråvarer er særskilt egnet inn i industriell symbiose. Det vil i fremtiden være større kamp om biologiske ressurser, erstatningen av fossile ressurser, både til energi og materialer vil legge ytterligere press på ressursene. Det er derfor svært viktig at vi i Norge er omforent om å anvende bioressursene vi har på best mulig måte. At alt som kan gå tilbake til matsystemet, gjør det, før det utnyttes til materialer eller energi. Bioressurser som har en lav verdi i dag, kan løftes betydelig. Eksempler på dette er slam fra havbruk, matavfall fra næring og husholdninger og sidestrømmer fra skog og treindustrien, næringsmiddel, fiskeri og marin næring.

Fiskeslam og biogass – et strategisk grep for sirkulær omstilling

Fiskeslam er en betydelig ressurs med både energi- og næringsverdi. I *Biogass i vest*-rapporten dokumenterer NORCE at det finnes et biogasspotensial på opptil 948 GWh i Rogaland og Vestland alene, hvor fiskeslam utgjør en vesentlig del. Dette tilsvarer energibehovet til over 47 000 husstander.

Rapporten peker på flere barrierer:

- Manglende insentiver for oppsamling og behandling av fiskeslam.
- Uklare og lite tilpassede regelverk for bruk av slam i fôr og gjødsel.
- Manglende infrastruktur og lønnsomhet i verdikjeden.

Vi støtter ekspertgruppens forslag om:

- Investeringsstøtte til teknologi og infrastruktur for slambehandling.
- Krav om bruk av 0,5% resirkulert fosfor og nitrogen i gjødsel og fôr.

Sirkulære verdikjeder og lokal verdiskaping

Vi anbefaler at virkemiddelapparatet prioriterer utvikling av regionale sirkulære kretsløp, hvor fiskeslam brukes til biogassproduksjon, og næringsstoffene resirkuleres. Dette kan gi:

- Redusert klimaavtrykk fra havbruk.
- Økt selvforsyning av kritiske næringsstoffer.
- Nye arbeidsplasser og grønn industri i kystsamfunn.

Kunnskapsutvikling og innovasjon

Vi understreker behovet for økt forskningsinnsats og støtte til pilotprosjekter innen sirkulær bioøkonomi. Dette inkluderer:

- Teknologiutvikling for slambehandling.
- Verdikjedeutvikling for biogass og resirkulerte næringsstoffer.
- Samfunnsøkonomiske analyser av virkemiddelbruk.

Bærekraftig produksjon av forråvarer

I tråd med anbefalingene fra samfunnsoppdraget bærekraftig fôr, mener vi at det også må settes innblandingskrav til norskproduserte fôringredienser. Det vurderes om dagens forskrift om merking og omsetning av fôrvarer og animaliebiproduktforskriften skaper unødige barrierer for bruk av biologisk avfall fra hav- og landbruk. Norge må jobbe aktivt for å myke opp reguleringer for insektproduksjon og bruk av animalske biprodukter som fôringredienser. I landbruket kan prisnedskrivingsmekanismer omfatte norskproduserte sirkulære fôringredienser, som insektprotein og mikroalger. Dette er et insentiv sektoren kjenner, og enkelt kan iverksettes.

Landbruket

Produksjonsstøtten i landbrukspolitikken bør være i tråd med mål om reduserte klimaavtrykk, økt biologisk mangfold og forbedret jordhelse. Det innføres et omsetningskrav for resirkulert fosfor i gjødselvarer overfor gjødselhandlerne for å fremme bruken av resirkulert fosfor på bekostning av primærfosfor utvunnet fra fosfatstein. I tillegg må det komme et innblandingskrav etter modell fra drivstoff. Start med 0,5 % i 2027.

Kapittel 15: Avfall

Vi støtter en rask implementering av relevant EU/EØS-regelverk, inkludert revidert rammedirektiv om avfall og ny grensekryssforordning. Samtidig må myndighetene adressere den strukturelle forskjellen mellom Norge og EU, der Norge kun har satt forskriftsfestede mål for husholdningsavfall. Det er behov for likeverdige rammebetingelser og virkemidler for både husholdnings- og næringsavfall for å sikre økt utsortering og materialgjenvinning.

Forslag om å gjøre sluttbehandling dyrere må vurderes med stor varsomhet. Høyere kostnader kan bidra til sirkulering, men også øke risikoen for ulovlig avfallshåndtering. En bedre løsning er å prise inn avfallskostnaden allerede ved kjøp av produkter. Det vil redusere insentivene til forsøpling og gjøre de reelle miljøkostnadene tydelige for både forbrukere og bedrifter.

For å lykkes med sirkulærøkonomi må de sirkulære løsningene være de mest lønnsomme valgene i markedet. Eksternaliteter må derfor prises inn, og produsenter bør ta et større ansvar for ressursbruk og avfallshåndtering. Produsentansvarsordningene bør utvides til å dekke den fulle kostnaden ved håndtering av produkter når de blir avfall.